

Извештај о спроведеној Анализи ефеката Закона о спречавању корупције

1) Који су проблеми које закон треба да реши?

Законом о спречавању корупције (у даљем тексту: Закон) уређују се: надлежности Агенције за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција), сукоб интереса, неспојивост послова са вршењем јавне функције, кумулација јавних функција, поклони које је добио јавни функционер или члан његове породице, пријављивање имовине и прихода јавних функционера, поступак у коме се одлучује о постојању повреде овог закона, поступање по представкама, јачање интегритета, евиденције које води Агенција.

Имајући у виду да је у претходном периоду уочена потреба за променом назива важећег закона (Закон о Агенцији за борбу против корупције), јер не одражава у потпуности материју која се њиме уређује приступило се изради Закона. Назив Закона је промењен у Закон о спречавању корупције, а због тога је и назив Агенције промењен у Агенција за спречавање корупције. Овај назив је најадекватнији, јер поред тога што уређује правни положај, надлежност, организацију и рад Агенције, закон садржи и одредбе којима се уређују правила о спречавању сукоба интереса при обављању јавних функција, питања која се односе на кумулацију јавних функција, пријављивање имовине и прихода јавних функционера и друга питања која су од значаја за спречавање корупције.

Додатно објашњење: Република Србија је донела важећи Закон о Агенцији за борбу против корупције 2008. године. Као разлог за доношење закона наведено је оснивање независног тела за спречавање корупције у складу са основним начелима националног правног система, чиме је испуњена обавеза из члана 6. Конвенције Уједињених нација против корупције која је ратификована усвајањем Закона о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције („Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, број 12/05). У складу са одредбама Конвенције тело би било надлежно да: развија и примењује или одржава делотворну, координирану политику спречавања корупције којом се унапређује учешће друштва и одражавају начела владавине права, доброг управљања јавним пословима и јавном имовином, интегритет, транспарентност и одговорност; установи и унапреди ефикасну праксу усмерену на спречавање корупције; редовно врши процену одговарајуће правне регулативе и управних мера у циљу утврђивања њихове адекватности за спречавање и борбу против корупције; унапређује и шири знања о спречавању корупције; сарађује са одговарајућим међународним и регионалним организацијама на унапређењу и развијању ових мера, што може обухватити и учешће у међународним програмима и пројектима усмереним на спречавање корупције.

Разлози за доношење Закона условљени су са једне стране обавезом Републике Србије испуњавања међународних аката препорука Групе земаља Савета Европе за борбу против корупције (GRECO) и реализације стратешких циљева Републике Србије из Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13), (у даљем тексту: Стратегија), Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, бр. 79/13 и

61/16), (у даљем тексту: Акциони план) и Акционим планом за Поглавље 23 – потпоглавље „Борба против корупције” (у даљем тексту: Акциони план за Поглавље 23), а са друге стране потребом прецизнијег уређивања одређених питања која су се као спорна појавила у пракси.

Сви претходно наведени проблеми који се односе на спречавање корупције узети су у обзир при изради Закона који прецизније уређује питања везана за сукоб интереса, кумулацију јавних функција, пријављивање имовине и прихода функционера и овлашћења Агенције за спречавање корупције, како би се решили проблеми уочени у примени важећег Закона о Агенцији за борбу против корупције, који је донет 2008. године, а примењује се од 1. јануара 2010. године. Предложена законска решења о овим питањима узимају у обзир постојеће стање, односно воде рачуна о томе да Закон буде применљив у садашњим условима. Наведеним законом утврђује се и нови механизам за успостављање и унапређење институционалног интегритета, односно система националног интегритета.

Закон треба да омогући: увођење јаснијих и строжих правила о одговорности функционера, побољшање ефикасности рада Агенције и јачање њене независности.

2) Који су жељени циљеви доношења закона?

Одредбе Закона су усклађене са важећим стратешким документима у области борбе против корупције. Као циљеви које је неопходно остварити Акционим планом предвиђени су: разграничење и јасно регулисање појмова кумулације функција (спречавање вршења више јавних функција које су међусобно у сукобу интереса) и сукоба интереса (отклањање приватног интереса у вршењу јавних овлашћења); проширење круга обвезника који достављају извештаје о имовини, податке за контролу извештаја о имовини и приходима, као и овлашћење Агенције да врши ванредне провере имовине и поступа по анонимним пријавама.

Имплементацијом међународних аката препорука Групе земаља Савета Европе за борбу против корупције (GRECO) у Закон испуњавају се следећи циљеви:

- јачање улоге Агенције у спречавању корупције и у спречавању и решавању сукоба интереса јавних функционера, кроз обезбеђивање одговарајућег нивоа независности, доделом одговарајућих финансијских и људских ресурса;
- проширивање надлежности и права Агенције (право на непосредан приступ подацима других јавних органа, право на поступање по анонимним притужбама и по сопственој иницијативи, право на подношење кривичне пријаве, захтева за покретање прекршајног поступка и иницијативе за покретање дисциплинског поступка).

Циљеви доношења закона су и: заштита јавног интереса, смањење ризика од настанка корупције и јачање интегритета и одговорности органа јавне власти и јавних функционера.

Анализа кључних предложених решења у односу на постојеће стање (status quo)

Кључне измене су следеће:

1) Уводи се појам „орган јавне власти” који, у циљу појачане заштите јавног интереса, обухвата шири круг органа и других правних лица у односу на важеће законско решење, док се значење појмова „јавни функционер” и „јавна функција” у потпуности везује за значење појма „орган јавне власти”. Важећи закон је у том погледу неконзистентан, што доводи до проблема у његовој примени. (члан 2)

2) Проширене су надлежности Агенције.

Надлежност Агенције се проширује на давање мишљења о примени Закона по сопственој иницијативи или на захтев физичких или правних лица и заузимање начелних ставова значајних за примену Закона. (члан 6. став 1. тачка 1) С обзиром на то да је предложено и проширење надлежности Одбора на заузимање начелних ставова за примену овог закона, спровођење закона неће зависити само од упутстава (као врте прописа) и мишљења које доноси и даје директор, већ и од начелних ставова Одбора Агенције. (члан 9. став 1)

Надлежност Агенције се проширује и на подношење кривичних пријава, захтева за покретање прекршајног поступка и иницијатива за покретање дисциплинског поступка (члан 6. став 1. тачка 6). Такође, Агенцији се даје право да међународну сарадњу не само прати, већ и остварује, и то не само у сарадњи са другим државним органима, већ и самостално. (члан 6. став 1. тачка 16. и члан 34)

Оснажује се улога Агенције у законодавном процесу тако што се, осим подношења иницијатива за доношење или измену прописа, надлежност Агенције проширује и на давање мишљења о нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције и нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције. (члан 6. став 1. тачка 12. и члан 35)

3) У односу на важеће законско решење у погледу надлежности Одбора Агенције новину представља одлучивање Одбора Агенције не само о жалбама на одлуке директора којима се изричу мере, већ и о жалбама на остале одлуке директора у складу са законом, изузев одлука о правима и обавезама запослених у Агенцији. (члан 9. став 1)

4) Законом се детаљније уређује поступак одлучивања о разрешењу члана Одбора Агенције, поступак избора директора Агенције, као и поступак одлучивања о разрешењу директора Агенције. (чл. 16, 23. и 26) Поред тога, уводи се могућност удаљења са функције директора Агенције када против њега буде покренут поступак за разрешење до окончања поступка, али не дуже од шест месеци од покретања поступка. (члан 26. став 4)

Такође, јасније се уређује поступак за избор заменика директора. Важећи закон не прописује услове за избор, нити разлоге за разрешење заменика директора. Одсуство ових правила може да доведе до ситуације у којој би за заменика директора било изабрано лице које не испуњава услове који се траже за избор директора, или да заменик директора буде

разрешен иако функцију обавља стручно и савесно, а не постоје други разлози за његово разрешење. Функција заменика директора престаје ступањем на функцију новог директора. Треба посебно имати у виду да заменик директора остварује права и дужности директора, уколико директору престане функција пре истека мандата, док на функцију не ступи нови директор. (члан 27)

5) Нацртом закона предвиђено је да ради остваривања прокламованих циљева - заштите јавног интереса, смањења ризика од корупције и јачања интегритета и одговорности органа јавне власти и јавних функционера, органи јавне власти достављају Агенцији, у року од 15 дана од дана пријема писменог и образложеног захтева Агенције, сва документа и информације којима располажу, односно органи јавне власти су дужни да Агенцији омогуће непосредан увид у та документа, ради обављања послова из надлежности Агенције. Поред тога, Агенција може, ради обављања послова из своје надлежности, прибављати податке од банака, финансијских институција и других правних лица, уз сагласност јавног функционера. (члан 36) Приликом прописивања наведеног законског решења узето је у обзир да је чланом 143. Законика о кривичном поступку предвиђено да орган кривичног поступка може одредити да се изврши прибављање података провером рачуна и других финансијских трансакција. Будући да Агенција нема овлашћење да води кривични поступак, већ само да подноси кривичну пријаву, као акт којим се надлежни јавни тужилац обавештава да је извршено кривично дело које се гони по службеној дужности, Законком је искључена могућност да прибавља наведене податке на сопствену иницијативу.

6) Одређују се основна правила о обављању јавне функције, која се, у односу на важеће законско решење, разликују по томе што се уводи нова забрана за функционере. Наиме, прописује се да јавни функционер не сме да употреби, ради стицања користи или погодности за себе или другог или наношења штете другом, информације до којих дође у обављању јавне функције, ако те информације нису доступне јавности. (члан 40)

7) Прописан је рок од 15 дана у оквиру кога је јавни функционер дужан да обавести непосредно претпостављеног и Агенцију „о сумњи у постојање сукоба интереса или о сукобу интереса који функционер или са њим повезано лице има”. Агенција даје мишљење о постојању сукоба интереса у року од 15 дана од дана пријема обавештења јавног функционера, а ако јавни функционер тражи мишљење о постојању сукоба интереса у поступку јавних набавки, Агенција даје мишљење о томе у року од осам дана. Прописан је рок од две године у којем Агенција покреће по службеној дужности поступак у коме одлучује о постојању сукоба интереса. Овај рок се рачуна од момента поступања или непоступања јавног функционера које је изазвало сумњу у постојање сукоба интереса. Међутим, одредбе о сукобу интереса не примењују се у поступцима у којима је изузеће службеног лица уређено законом. Изузетак су једностраначки управни поступци. (чл. 42. и 43)

У циљу спречавања сукоба интереса, предложеним законским решењем ова обавеза се јасно и прецизно уређује, а посебним одредбама се уређује поступање и одлучивање у случајевима када јавни функционер Агенције уочи постојање сукоба интереса или могућност да до њега дође. Прописана је његова дужност да о томе одмах писмено

обавести Одбор Агенције, који даје мишљење о постојању сукоба интереса. (члан 44)

8) Посебно нејасне су одредбе важећег закона о чланству у удружењу и органима удружења. Наиме, чланом 34. важећег закона прописано је да функционер може да врши функцију у органу струковног удружења и да буде члан органа других удружења уколико Агенција не утврди да постоји сукоб интереса, а да функционер који је члан удружења не може да прима накнаду или поклоне по основу чланства у удружењу, изузев накнаде путних и других трошкова. Закон о удружењима („Службени гласник РС”, бр. 51/09 и 99/11 –др. закон), у члану 22. став 1. и 2, прописује да је скупштина највиши орган удружења и да скупштину чине сви чланови удружења. Из наведених законских одредаба јасно произлази да је члан удружења истовремено и члан скупштине као највишег органа удружења. Стога је нејасно због чега важећи закон само за чланове удружења прописује забрану примања накнаде и поклона. Поред тога, Закон о удружењима и не прописује да чланови удружења имају право на примање било какве накнаде или поклона по основу чланства у удружењу, па је ова законска забрана практично беспредметна. Наведене нејасноће се отклањају на тај начин што се Законом јасно прописује у којим ситуацијама функционер не сме да буде члан органа удружења. (члан 49)

9) Када је реч о преносу управљачких права за време обављања јавне функције, Законом се отклања постојећа правна празнина у односу на лица која у току обављања јавне функције стекну удео у привредном друштву или акције привредног друштва, на тај начин што се прописује да рок од 30 дана за преношење управљачких права почиње да тече од дана избора, постављења или именовања, односно стицања удела или акција. Прописано је и да посебним законом за јавне функционере у појединим органима јавне власти могу се прописати строжа правила у вези са поседовањем удела, акција и дужничких хартија од вредности у одређеним привредним друштвима и обавезом њиховог отуђења након ступања на јавну функцију. (члан 51)

10) Кад је реч о обавези обавештавања Агенције о учешћу у поступку јавне набавке, приватизације, или другом поступку чији је исход закључивање уговора са органом јавне власти, Нацртом закона продужује се рок за испуњење ове законске обавезе са три на 15 дана, јер пракса показује да је рок од три дана исувише кратак. Додатно, предвиђено је да ће ова обавеза важити две године по престанку вршења јавне функције, као и да ће поред јавних функционера обухватити и чланове њихових породица. С обзиром на то да Агенција има обавезу да на основу поднетих обавештења води евиденције правних лица у којима функционер поседује удео или акције преко 20% и поступака јавних набавки, у циљу испуњења ове обавезе Агенције, а посебно имајући у виду значај тих евиденција за спречавање корупције, неопходно је да подаци садржани у њима буду потпуни. Према новом законском решењу обавештење се подноси на обрасцу и

на начин који пропише Агенција, а уколико није поднето у складу са општим актом Агенције сматра се да није поднето. (члан 53)

11) Битна новина у односу на важеће законско решење је увођење забране лицу коме је престала јавна функција у року од две године по престанку јавне функције да заснује радни однос, односно пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом која обавља делатности у вези са јавном функцијом коју је јавни функционер вршио, осим по добијеној сагласности Агенције. Прописан је и рок од 30 дана у којем је Агенција дужна да одлучи о захтеву лица коме је престала јавна функција. У случају да Агенција не одлучи у наведеном року, сматра се да је дала сагласност за заснивање радног односа, односно пословну сарадњу. Међутим, забрана заснивања радног односа, односно пословне сарадње не односи се на јавног функционера који је изабран непосредно од стране грађана. (члан 55)

12) Законом се кумулација јавних функција уређује на суштински другачији начин. Од правила да функционер сме да обавља само једну јавну функцију постоје само два изузетка. Први изузетак су ситуације када је функционер Уставом или законом обавезан да истовремено обавља две или више јавних функција (рецимо председник Врховног касационог суда истовремено је и председник Високог савета судства). Други изузетак су функционери који обављају две или више јавних функција на које се бира непосредно од грађана, осим у случајевима неспојивости утврђених Уставом.

Важећи закон забрану вршења друге јавне функције уређује у глави „Сукоб интереса”, што је концепцијски погрешно. Сукоб интереса подразумева постојање приватног интереса, а у ситуацији недозвољене кумулације јавних функција сукобљавају се два или више јавних интереса. Поред тога, важећи закон даје могућност истовременог вршења две или више јавних функција на основу сагласности Агенције, прописујући при том да Агенција неће дати сагласност за вршење друге јавне функције уколико је вршење те јавне функције у сукобу са јавном функцијом коју функционер већ врши (што је прилично широко постављен критеријум), односно уколико утврди постојање сукоба интереса (што је практично неприменљив критеријум). На тај начин се правило да функционер може да врши само једну јавну функцију у пракси претворило у изузетак. Предложено законско решење има за циљ да решавање овог битног питања не буде препуштено дискреционој оцени доносиоца одлуке, већ предмет јасног и прецизног законског уређивања.

Када дође до повреде забране кумулације јавних функција, рок застарелости је две године од избора, постављења или именовања на другу по реду јавну функцију. (члан 56)

13) Када је реч о пријављивању имовине и прихода, једна од најбитнијих новина огледа се у проширењу круга повезаних лица чију имовину и приходе је јавни функционер

дужан да пријави Агенцији. Обавеза подношења извештаја о имовини и приходима (у даљем тексту: Извештај) проширује се на родитеље, односно усвојитеље и децу, односно усвојенике јавног функционера, независно од тога да ли живе са њим у истом породичном домаћинству или не. Искуство Агенције показује да важеће законско решење оставља велики простор за злоупотребе и прикривање стварне вредности имовине и прихода јавних функционера. (члан 68. став 2)

Законом се посебно уређују ситуације које су честе у пракси, а односе се на јавне функционере који су поново изабрани, именовани или постављени на исту јавну функцију, а код којих није дошло ни до каквих промена у односу на податке из претходно поднетог Извештаја. Током примене важећег закона уочена је потреба да се такве ситуације јасно и прецизно уреде, јер у пракси долази до различитих тумачења ове законске обавезе, због чега је покренут велики број поступака пред Агенцијом. Предложено законско решење предвиђа да такав јавни функционер није дужан да поново поднесе Агенцији Извештај, али је дужан да о томе у писаној форми обавести Агенцију у року од 30 дана од дана поновног избора, постављења или именовања. (члан 68. став 3)

За разлику од важећег закона, Закон не прописује обавезу Агенције да о неподношењу Извештаја обавести орган у коме јавни функционер врши јавну функцију, јер се ради о непотребном администрирању, а Агенција против таквог јавног функционера иначе покреће поступак за одлучивање о постојању повреде закона.

Када је реч о ванредном пријављивању имовине и прихода, као и подношењу Извештаја по престанку јавне функције, Закон другачије одређује рок у коме је функционер дужан да поднесе Агенцији Извештај. Наиме, да би Извештај био тачан и потпун потребно је да функционер пријави податке о свим својим примањима. Будући да извештаји о томе, по правилу, не стижу до краја јануара, јер се давалац примања ослања на рок за подношење годишње пореске пријаве за утврђивање пореза на доходак грађана, постоји разлог да се са овим роком изједначи и рок за подношење Извештаја. (члан 69)

Када је реч о јавности података о имовини и приходима функционера, Нацрт закона прописује изузетак који се односи на податке из Извештаја функционера у државним органима из закона којим се уређује организација и надлежност државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције нису јавни до истека рока од две године по престанку јавне функције. На тај начин врши се усклађивање са чланом 16. Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела. (чл. 73. и 74)

Новина у одредбама о праћењу имовинског стања функционера огледа се, пре свега, у томе што се изричито прописује да Агенција прати имовинско стање не само

функционера, већ и повезаних лица чију је имовину и приходе функционер дужан да пријави Агенцији, као и у прецизнијем уређењу поступка за утврђивање разлога несагласности. Агенција добија ново овлашћење у поступку провере Извештаја: право да захтева да поред чланова породице и повезана лице непосредно доставе податке о својој имовини и приходима у року од 30 дана, уколико постоји сумња да јавни функционер прикрива стварну вредност своје имовине и прихода. С обзиром на то да основана сумња представља већи степен сумње заснован на прикупљеним доказима, за разлику од важећег законског решења, изоставља се реч „основана”, јер у супротном не би ни било потребе да Агенција захтева од функционера достављање података. (члан 76)

14) У циљу обезбеђивања јавности рада Агенције, прописује се да су податак о томе да ли је против функционера покренут поступак за одлучивање о постојању повреде закона, као и податак о исходу поступка, доступни јавности. Такође се прописује обавеза Агенције да одлуку којом се утврђује повреда закона и изриче санкција у складу са законом објави на својој интернет страници. С друге стране, штите се интереси функционера за кога, након спроведеног поступка, Агенција утврди да није повредио закон, на тај начин што се прописује да подаци садржани у списима предмета, изузев податка о исходу поступка и података који су јавни у складу са другим прописима, не могу да се учине доступним јавности без сагласности функционера на кога се односе. (члан 81)

15) Када је реч о санкцијама, Законом се уместо мере упозорења прописане важећим законом, прописује мера опомене, и прецизно се утврђују услови под којима се санкције изричу. На тај начин се отклањају нејасноће у важећим законским решењима које се односе на градијацију мера и њихове реперкусије. (члан 82)

16) Када је у питању јавно објављивање одлука, Закон прописује да се изрека и сажето образложење коначне одлуке којом је функционеру изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције, односно одлуке о повреди закона, објављује се само на интернет презентацији Агенције и у „Службеном гласнику Републике Србије”, а не и у другом средству јавног информисања. Такође се не прописује да трошкове објављивања одлуке сноси функционер коме је мера изречена. Разлог за ново законско решење је у томе што у пракси ова одредба важећег закона, због велике непрецизности, доводи до проблема. Нејасно је, пре свега, значење речи „сноси”, односно нејасно је да ли та реч подразумева да функционер плаћа или рефундира трошкове објављивања одлуке, при чему није прописан ни рок у коме је дужан да то учини. Такво законско решење у пракси доводи до немогућности објављивања одлука, јер, с једне стране, Агенција не може по том основу да потражује средства из буџета Републике Србије, а, с друге стране, не може да санкционише функционера који не плати трошкове објављивања одлуке. Наведени проблем посебно долази до изражаја када се има у виду да

се, према важећем законском решењу, обавеза надлежног органа да обавести Агенцију о мерама предузетим поводом изречене мере јавног објављивања препоруке за разрешење у погледу рока везује за објављивање мере. Предложено законско решење је боље, јер се, према Закону о објављивању закона и других прописа и аката, у „Службеном гласнику Републике Србије” обавезно, без накнаде, објављују сви акти за које је то одређено законом. (члан 85)

17) Законом се дефинише појам, уређује поступање по представкама и прописује овлашћење Агенције да поступа по анонимним представкама ако тврдње из представке и приложени докази изазивају сумњу у корупцију. Предложено законско решење је у складу са чланом 13. тачка 2. Конвенције Уједињених нација против корупције („Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, број 12/05), као и стратешким документима у области борбе против корупције. (чл. 87 - 91)

Значајну новину представља то што исход поступања по представци може бити и мишљење о стању које Агенција сачињава када оцени да у раду органа јавне власти постоје околности које могу да доведу до корупције, Агенција може дати препоруке органу јавне власти са мерама ради отклањања стања и са роком за њихово предузимање. (члан 90. став 1)

18) Још једна важна новина коју доноси Закон јесте одредба која Агенцији пружа могућност да по службеној дужности покрене поступак у коме испитује постојање корупције у органу јавне власти ако располаже сазнањима која изазивају сумњу у корупцију. (члан 92)

19) Значајну новину представља прописивање обавезе спровођења плана интегритета, поред већ постојеће обавезе доношења, као и везивање одговорности за доношење и спровођење плана интегритета за руководиоца органа јавне власти. Наиме, важеће законске одредбе које се односе на одговорно лице за израду и спровођење плана интегритета у пракси стварају забуну, јер се одговорност пребацује на лице које руководилац одреди, иако оно не може бити одговорно за доношење одлуке о изradi, односно спровођењу плана интегритета. (члан 95)

3) Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта?

Мишљења смо да није постојала могућност да се проблеми који се решавају овим законом уреде на другачији начин од доношења новог закона. Посебно треба имати у виду да је у питању основни закон којим се уређује област спречавања корупције.

4) Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?

Надлежности Агенције, сукоб интереса, неспојивост послова са вршењем јавне функције, кумулација јавних функција, поклони које је добио јавни функционер или члан његове породице, пријављивање имовине и прихода јавних функционера, поступак у коме се одлучује о постојању повреде овог закона, поступање по представкама, јачање интегритета, евиденције које води Агенција, представљају предмет законске регулативе, те се ова област може уредити искључиво путем закона.

5) На кога и како ће највероватније утицати решења у закону?

Основне и суштинске измене тичу се следећих питања: 1) разграничења и јасног регулисања појмова кумулације функција (спречавање вршења више јавних функција које су међусобно у сукобу интереса) и сукоба интереса (отклањање приватног интереса у вршењу јавних овлашћења); 2) проширења круга обвезника који достављају извештаје о имовини, податке за контролу извештаја о имовини и приходима; 3) овлашћења Агенције да врши ванредне провере имовине и поступа по анонимним пријавама; 4) јачање улоге Агенције у спречавању корупције и у спречавању и решавању сукоба интереса јавних функционера, кроз обезбеђивање одговарајућег нивоа независности; 5) проширивања надлежности и права Агенције на непосредан приступ подацима других јавних органа, права на поступање по анонимним притужбама и по сопственој иницијативи, права на подношење кривичне пријаве, захтева за покретање прекршајног поступка и иницијативе за покретање дисциплинског поступка.

Начин на који ће предложена решења утицати на субјекте је следећи:

Обезбеђен је одговарајући ниво независности Агенције за спречавање корупције, па ће убудуће морати да буду опредељена годишња средства за рад Агенције у буџету Републике Србије која ће бити довољна да омогуће њен ефикасан и независан рад.

Предложена решења у Закону ће утицати на рад Агенције проширењем њене надлежности. У вези са тим Агенција ће убудуће: давати мишљења о примени Закона по сопственој иницијативи или на захтев физичких или правних лица и заузимати начелне ставове који су од значаја за примену Закона; подносити кривичне пријаве, захтеве за покретање прекршајног поступка и иницијативе за покретање дисциплинског поступка; пратити и остваривати међународну сарадњу, и то не само у сарадњи са другим државним органима, већ и самостално; давати мишљења о нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције и нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције; по службеној дужности покретати поступак у коме испитује постојање корупције у органу јавне власти ако располаже сазнањима која изазивају сумњу у корупцију.

Предложена решења ће утицати и на Одбор Агенције проширењем његове надлежности на одлучивање не само о жалбама на одлуке директора којима се изричу мере, већ и о жалбама на остале одлуке директора у складу са законом (нпр. жалба против решења о упису у Регистар лобиста, односно Регистар правних лица која обављају лобирање), изузев одлука о правима и обавезама запослених у Агенцији и на заузимање начелних ставова за примену овог закона.

Предложена решења ће имати утицаја и на рад директора и заменика директора Агенције. Законом је прописана могућност удаљења са функције директора Агенције када против њега буде покренут поступак за разрешење до окончања поступка, али не дуже од шест месеци од покретања поступка, док ће предложена решења имати утицаја на заменика директора због јаснијег уређивања поступка за његов избор у погледу прописивања неопходних услова које мора да испуни, као и прописивања разлога за његово разрешење и престанак функције.

Предложена законска решења утицаће и на органе јавне власти и друга лица која врше јавна овлашћења, јер ће имати обавезу да на писмени и образложени захтев Агенције, у року од 15 дана од дана пријема захтева, доставе Агенцији сва документа и информације којима располажу, односно мораће да омогуће Агенцији непосредан увид у та документа, ради обављања послова из надлежности Агенције. Поред тога, ови органи ће имати обавезу да у поступку припреме закона из области посебно ризичних за настанак корупције о решењима која су садржана у нацртима тих закона прибављају мишљење од Агенције

Поред тога, предложена решења ће утицати и на родитеље, односно усвојитеље и децу, односно усвојенике јавног функционера, независно од тога да ли живе са њим у истом породичном домаћинству или не, јер ће имати обавезу пријављивања имовине и прихода.

б) Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?

Примена Закона неће изазвати знатне трошкове грађанима и привреди, а посебно малим и средњим предузећима.

Законом о спречавању корупције надлежност Агенције се проширује на подношење кривичних пријава, захтева за покретање прекршајног поступка и иницијативе за покретање дисциплинског поступка, али и на обављање послова везаних за лобирање.

Ради обављања ових послова Агенција је планирала запошљавање 17 нових државних службеника и то: 6 државних службеника на положају, 6 виших саветника, 3 самостална саветника, 1 саветника, 1 млађег саветника и 2 референта. Према пројекцији Агенције за плате нових запослених у Буџету Републике Србије за 2019. годину потребно је издвојити 21.700.000,00 динара, а за уплату пореза и доприноса за нове запослене службенике потребно је издвојити 3.900.000,00 динара, што укупно износи 25.600.000,00 динара.

За обуку запослених који ће обучавати будуће лобисте у Буџету Републике Србије за 2019. годину потребно је издвојити 290.000,00 динара.

За израду апликативног софтвера за формирање будућих регистара који ће се водити у Агенцији у складу са одредбом члана 100. Нацрта закона у Буџету Републике

Србије за 2019. годину потребно је издвојити 3.150.000,00 динара, а за годишње одржавање истог 240.000,00 динара.

За набавку средстава за рад новозапослених (компјутери, радни столови, столице, возило за одржавање обука и теренске провере података) у Буџету Републике Србије за 2019. годину потребно је издвојити 3.300.000,00 динара.

Поред тога у 2019. години планирани су приходи Агенције од спроведених обука за будуће лобисте у износу од 930.000,00 динара.

7) Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Позитивне последице доношења закона могу оправдати трошкове које ће он створити. Немерљива корист од доношења овог закона је успостављање ефикасног система за спречавање корупције, али се истовремено његовим доношењем испуњавају и преузете међународне обавезе у циљу повећања угледа Републике Србије.

8) Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?

Закон нема утицаја на стварање нових привредних субјеката и на тржишну конкуренцију.

9) Да ли су све заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о закону?

Одржана је јавна расправа на којој су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о Нацрту закона о спречавању корупције (у даљем тексту: Нацрт закона).

Одбор за правни систем и државне органе Владе Републике Србије, на предлог Министарства правде на седници одржаној 25. јула 2018. године утврдио је Програм јавне расправе о Нацрту закона.

Јавна расправа о Нацрту закона спроведена је у периоду од 26. јула до 14. августа 2018. године, а текст Нацрта закона био је постављен на интернет страници Министарства правде и порталу е – управе. У току јавне расправе заинтересована лица су могла да доставе примедбе, предлоге, сугестије и путем поште на адресу: Министарство правде, Београд, ул. Немањина бр. 22-26, или електронским путем на e-mail: vladimir.vins@mpravde.gov.rs.

У периоду одржавања јавне расправе пристигле су примедбе, предлози и сугестије од стране Народне банке Србије, Привредне коморе Србије и Синдиката запослених у Агенцији за борбу против корупције.

Министарство правде је анализирано све примедбе, предлоге и сугестије заинтересованих лица која су узела учешће у јавној расправи, на предложена решења у Нацрту закона.

Прихваћена је примедба Народне банке Србије на члан 28. Нацрта закона, па је термин (вршилац функције директора) из наслова члана усклађен са текстом члана.

Прихваћена је примедба Народне банке Србије на члан 51. Нацрта закона, па је додат став 4. који гласи: „Посебним законом за јавне функционере у појединим органима јавне власти могу се прописати строжа правила у вези са поседовањем удела, акција и других хартија од вредности у одређеним привредним друштвима и обавезом њиховог отуђења након ступања на јавну функцију.“

Прихваћена је примедба Народне банке Србије на члан 52. Нацрта закона, па је додат став 2. који гласи: „Одредба става 1. овог члана не односи се на јавног функционера којем је посебним законом забрањено поседовање удела, акција и других хартија од вредности у одређеним привредним друштвима.“

Није прихваћена примедба Народне банке Србије да у члану 11. став 2. Нацрта закона буде прописано да Народна банка Србије буде предлагач кандидата за члана Одбора Агенције, јер би самим тим Одбор Агенције имао 10 чланова, па би у случајевима једнаког броја гласова за и против одређене одлуке дошло до блокаде у одлучивању Одбора Агенције.

Није прихваћена примедба Народне банке Србије да у члану 55. Нацрта закона буде прописано да се забрана заснивања радног односа, односно пословне сарадње са правним лицем, предузетником или међународном организацијом која обавља делатности у вези са јавном функцијом коју је јавни функционер вршио, у периоду од две године од престанка јавне функције, осим по добијеној сагласности Агенције, не примењује на јавног функционера за кога су посебним законом прописана посебна правила у вези са забраном запослења по престанку јавне функције, јер је то питање већ уређено посебним законима.

Није прихваћена примедба Народне банке Србије да у члану 59. Нацрта закона став 4. буде измењен тако да гласи: „Јавни функционер дужан је да у року од осам дана од дана пријема пригодног или протоколарног поклона, односно од повратка у земљу преда поклон органу јавне власти у коме је на јавној функцији“, као и да се дода став 5. који би гласио: „Поклони из става 4. овог члана који се могу користити за обављање послова органа јавне власти или представљају уметничко дело постају основно средство, односно инвентар тог органа јавне власти, а остали поклони се достављају органу надлежном за поступање са стварима у јавној својини ради уновчења, односно донирања у хуманитарне сврхе. Ако је орган јавне власти законом овлашћен за располагање покретним стварима у јавној својини које користи, поклоне из овог става може сам донирати у хуманитарне сврхе, у складу с тим законом“. Мишљења смо да није потребно додатно прецизирање одредаба Нацрта закона којима се уређују поклони јавних функционера, јер је то питање

уређено Законом о јавној својини („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16, 108/16 и 113/17).

Није прихваћена примедба Народне банке Србије да у члану 65. став 2. Нацрта закона. Народна банка Србије указује да је непримерено оставити Агенцији за спречавање корупције толику дискрецију да и у случајевима када је функционер у свему поступио у складу са законом и задржао поклон чија вредност не прелази прописани износ накнадно испитује да ли је тај поклон могао утицати на непристрасност функционера, као и да је наведену законску одредбу потребно ускладити са чланом 60. Нацрта закона. Мишљења смо да није потребно додатно прецизирање наведене одредбе, јер ће Агенција у сваком конкретном случају ценити разлоге који се наводе у обавештењу о примљеном поклону.

Није прихваћена примедба Народне банке Србије да се члан 67. став 1. Нацрта закона термилошки усклади са чланом 68. став 1. Нацрта закона. У члану 67. Нацрта закона рок се везује за ступање на јавну функцију, односно престанак јавне функције, док је рок у члану 68. став 1. Нацрта закона везан за дан избора, постављења или именовања. Мишљења смо да није потребно усклађивање члана 67. став 1. Нацрта закона са чланом 68. став 1. Нацрта закона, јер се рок из члана 67. став 1. Нацрта закона увек везује за дан избора, постављења и именовања, јер ступање на функцију није увек уређено посебним прописом.

Није прихваћена примедба Народне банке Србије да се у члану 67. став 4. Нацрта закона предвиди могућност коришћења квалификованог електронског потписа, будући да је ово питање већ уређено Законом о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању („Службени гласник РС”, број 94/17).

Прихваћена је примедба Привредне коморе Србије па су из дефиниције органа јавне власти из члана 2. Нацрта закона изостављене „организације којима је поверено вршење јавних овлашћења“. Прихватањем ове примедбе из примене одредаба Нацрта закона изостављана је Привредна комора Србије, чиме се омогућава њено ефикасније обављање послова из поверених јавних овлашћења.

Није прихваћена примедба Привредне коморе Србије да се дефиниција органа јавне власти из члана 2. Нацрта закона измени тако да уместо речи: „привредно друштво у коме удео или акције има јавно предузеће или друго правно лице чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и градска општина“ стоји „привредно друштво у коме већинско учешће у основном капиталу има јавно предузеће или друго правно лице чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и градска општина“. Мишљења смо да је неопходно да и представници капитала у привредном друштву у коме мањинско учешће у основном капиталу има јавно предузеће или друго правно лице чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и градска општина, треба да буду обухваћени Нацртом закона, будући да су у органе управљања наведених привредних друштава именовани од стране државних органа, органа аутономне покрајине или јединица локалне самоуправе и као такви представљају јавне функционере.

Није прихваћена примедба Синдиката запослених у Агенцији за борбу против корупције да се чланом 19. Нацрта закона пропише да директор Агенције, осим о правима, обавезама и одговорностима запослених, одлучује и о правима, обавезама и одговорности и других радно ангажованих лица у Агенцији, јер из постојеће формулације члана 19. Нацрта закона јасно проистиче да је реч о прописима који уређују општи режим радних односа. Поред тога формулација коју је предложио Синдикат запослених у Агенцији за борбу против корупције створила би забуну у тумачењу законских одредаба.

Није прихваћена примедба Синдиката запослених у Агенцији за борбу против корупције да се измени члан 30. став 3. Нацрта закона тако што би поред Одбора Агенције за акт о систематизацији радних места у служби Агенције морало бити прибављено и мишљење синдиката запослених у Агенцији. Предложено решење би било у супротности са прописима који уређују организацију и рад државних органа.

Није прихваћена примедба Синдиката запослених у Агенцији за борбу против корупције да се измени члан 103. став 1. тачка 1) Нацрта закона прописивањем мање новчане казне за службеника које се не одазове на позив Агенције ради утврђивања чињеница у поступку пред Агенцијом, јер ће суд приликом одмеравања висине новчане казне ценити све околности па и висину прихода лица које је учинило прекршај.

Примедбе које су биле општег карактера или нису садржале конкретан предлог на сам текст Нацрта закона су размотрене, али нису посебно наведене у извештају.

Примедбе изнете у јавној расправи које су биле правно-техничког карактера су додатно размотрене кроз додатну правно-техничку редакцију текста Нацрта закона.

10) Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?

Агенција ће предузети све потребне мере приликом спровођења Закона у складу са преузетим обавезама из препорука Група земаља Савета Европе за борбу против корупције (GRECO) у оквиру Четврте еволуционе рунде у оквиру капацитета које поседује за спровођење законских решења.

Регулаторне мере и активности за спровођење законских решења:

У року од 90 дана од дана почетка примене овог закона, директор Агенције ће у складу са својим законским овлашћењима донети подзаконске акте:

- 1) Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Агенцији за спречавање корупције; (члан 30. став 3)
- 2) Упутство о начину извештавања Агенције за спречавање корупције о спровођењу мера и активности које су садржане у стратешким документима у области борбе против корупције; (члан 38. став 2)

3) Правилник о начину подношења и обрасцу обавештења Агенцији за спречавање корупције о учешћу у поступку јавне набавке, приватизације или другом поступку чији је исход закључивање уговора са органом јавне власти; (члан 53. став 2)

4) Правилник о садржини и обрасцу обавештења о примљеном поклону; (члан 62. став 4)

5) Правилник о обрасцу евиденције примљених поклона; (члан 63. став 3)

6) Правилник о начину подношења и обрасцу обавештења Агенцији за спречавање корупције о избору, постављењу, именовању и престанку јавне функције јавног функционера; (члан 67. став 5)

7) Правилник о начину подношења и обрасцу извештаја Агенцији за спречавање корупције о имовини и приходима јавног функционера и чланова породице; (члан 71. став 4)

8) Упутство за израду и спровођење плана интегритета; (члан 95. став 2)

9) Упутство о спровођењу обука у области спречавања корупције и јачања интегритета; (члан 99. став 3)

10) Правилник о начину вођења и чувања евиденција. (члан 100. став 3)

У року од 90 дана од дана почетка примене овог закона, Одбор Агенције ће у складу са својим законским овлашћењима донети подзаконске акте:

1) Пословник о раду Одбора Агенције за спречавање корупције; (члан 9. став 2)

2) Правилник о поступку избора директора Агенције за спречавање корупције. (члан 22. став 4)

Институционалне мере и активности за спровођење законских решења:

Институционалне мере и активности за спровођење Закона и подзаконских прописа који су донети на основу њега према органима јавне власти, јавним функционерима и са њима повезаним лицима врши Агенција.

Регулаторне мере и активности за спровођење законских решења:

Агенција ће стручно оспособљавати лица која ће спроводити обуку у области спречавања корупције и јачања интегритета. Поред тога и органи јавне власти имају обавезу да спроводе обуку запослених и руководилаца, у складу са програмом обуке и упутством за обуку које доноси директор Агенције, као и да писмено обавесте Агенцију о спровођењу обуке. Агенција може да спроводи обуке запосленима у предузећима, другим правним лицима и удружењима, у складу са годишњим програмом обуке.

Инспекцијски надзор над спровођењем обука у органима јавне власти врши Агенција на основу члана 99. став 4. Закона.

- *кривичне одредбе*

Чланом 101. Закона прописано је да:

Јавни функционер који супротно одредбама овог закона не пријави имовину Агенцији или даје лажне податке о имовини, у намери да прикрије податке о имовини, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

Поред тога, прописано је да осудом на казну затвора за наведено кривично дело даном правноснажности пресуде, наступају и правне последице: престанак јавне функције, односно престанак радног односа; забрана стицања јавне функције у трајању од десет година од дана правноснажности пресуде.

- *прекршајне одредбе*

Нацрт закона садржи и прекршаје за повреду одредаба Закона. Чланом 103. Нацрта закона прописане су новчане казне у износу од 50.000 до 150.000 динара за јавног функционера који повери одредбе закона.

Чланом 104. Нацрта закона прописане су новчане казне у износу од 50.000 до 150.000 динара за одговорно лице у органу јавне власти ако орган јавне власти повери одредбе Закона.

Чланом 105. Нацрта закона прописане су новчане казне у износу од 500.000 до 2.000.000 динара за правно лице ако не достави обавештење у складу са чланом 53. Закона, а одговорно лице у правном лицу новчаном казном од 50.000 динара до 150.000 динара.

Чланом 106. Нацрта закона прописане су новчане казне од 50.000 до 150.000 динара за физичко лице коме је престала јавна функција ако заснује радни однос, односно пословну сарадњу супротно члану 55. овог закона. Новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај лице које не поднесе Агенцији податке о својој имовини и приходима у прописаном року (члан 76. став 3).